Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/4534

07. 05. 96

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (22. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 13/3668 Nr. 2.74 –

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur möglichen Anwendung von Artikel K 9 des Vertrages über die Europäische Union
– KOM-Nr. (95) 566 endg. –
Ratsdok.-Nr. 12799/95

A. Problem

Das von der EU-Kommission vorgelegte Dokument unterrichtet über die mit Artikel K.9 des EU-Vertrags verfolgten Ziele. Danach sollen durch die baldmögliche Anwendung des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens und die volle automatische Beteiligung der Gemeinschaftsorgane in bestimmten Bereichen die Hindernisse ausgeräumt werden, die Fortschritten in der noch nach intergouvernementalen Grundsätzen geregelten Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres entgegenstehen. Die Kommission ist der Auffassung, daß bei sieben der neun in Artikel K.1 des EU-Vertrags aufgeführten Bereichen – nicht jedoch bei der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen – Artikel K.9 das zweckdienlichste Instrument für die angestrebte Vergemeinschaftung ist.

B. Lösung

Annahme einer Entschließung, wonach sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen zur dritten Säule des EU-Vertrags im Rahmen der Folgekonferenz zum Maastrichter Vertrag für eine Vergemeinschaftung des Asylrechts, der Visapolitik und der Zollzusammenarbeit einzusetzen habe.

Mehrheitsentscheidung

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Eine Kostenabschätzung wurde nicht vorgenommen.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sich bei den Verhandlungen zur dritten Säule des EU-Vertrags vorrangig für die Vergemeinschaftungen des Asylrechts, der Visapolitik und der Zollzusammenarbeit auf der Regierungskonferenz einzusetzen. Voraussetzungen für die Vergemeinschaftung in diesen Fragen sind die volle Begründung der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs und die Erweiterung der Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments.

Bonn, den 13. März 1996

Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Michael Stübgen
Stellv. Vorsitzender

Franz Peter Basten
Berichterstatter

Dr. Jürgen Meyer (Ulm)
Berichterstatter

Christian Sterzing
Berichterstatter

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Franz Peter Basten, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Christian Sterzing und Sabine Leutheusser-Schnarrenberger

I.

Die Mitteilung der Kommission (Anlage) wurde gemäß Drucksache 13/3668 Nr. 2.74 am 2. Februar 1996 dem Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur federführenden Beratung und dem Innenausschuß sowie dem Rechtsausschuß zur Mitberatung überwiesen.

Die mitberatenden Ausschüsse haben die Vorlagen jeweils zur Kenntnis genommen.

II.

Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Mitteilung der Kommission in seiner 29. Sitzung am 13. März 1996 beraten.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. führten unter Hinweis auf ihren Antrag vom 21. November 1995 „Die Europäische Union zukunftsfähig machen" aus, daß die rechtsstaatlichen Strukturen der Europäischen Union weiter ausgebaut und die Innen- und Rechtspolitik enger zusammengeführt werden mußten. Eine schrittweise Überführung von einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit hin zu einem Gemeinschaftsverfahren sei derzeit im sogenannten dritten Pfeiler durch das besondere Verfahren gemäß Artikel K.9 des EU-Vertrags möglich. Hiernach könnten einige Politikbereiche vom dritten Pfeiler auf den Gemeinschaftspfeiler übertragen werden, wobei dann Mehrheits- anstelle von Einstimmigkeitsentscheidungen zugelassen würden.

Allerdings erfolge der Übergang nicht automatisch, sondern setze einen einstimmigen Beschluß voraus. Darüber hinaus bedürfe der Beschluß der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Diese besonderen Voraussetzungen des Artikels K.9 seien der Grund dafür, daß die Koalitionsfraktionen eine Vergemeinschaftung der Teile des Artikels K.1 des EU-Vertrags, in denen gemeinsames Handeln unverzichtbar ist, für die beginnende Folgekonferenz zum Maastrichter Vertrag forderten.

Die Koalitionsfraktionen unterstrichen insbesondere, daß die Vergemeinschaftung des Asylrechts und der Visapolitik im Zuge der notwendigen institutionellen Erneuerung geregelt werden müßte. Voraussetzung dafür sei eine Erweiterung der Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs und der Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments.

Die Fraktion der SPD schloß sich dieser Beurteilung an und verwies darauf, daß die Beschlußempfehlung sich mit dem europapolitischen Beschluß des Deutschen Bundestages vom 7. Dezember 1995 decke.

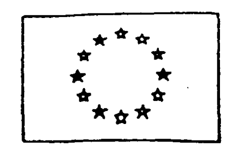
Der Ausschuß beschloß mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, F.D.P. und SPD, bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, die in der Beschlußempfehlung wiedergegebene Entschließung anzunehmen.

Bonn, den 3. Mai 1995

Franz Peter Basten	**Dr. Jürgen Meyer (Ulm)**	**Christian Sterzing**
Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatter

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Berichterstatterin

Anlage



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 22.11.1995
KOM(95) 566 endg.

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

zur möglichen Anwendung von Artikel K.9
des Vertrags über die Europäische Union

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

zur möglichen Anwendung von Artikel K.9
des Vertrags über die Europäische Union

Einleitung

1. Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments hat die Europäische Kommission im Rahmen ihres Programms für 1995 einen Bericht über die etwaige Anwendung von Artikel K.9 des Unionsvertrags erstellt. In diesem Artikel ist die Möglichkeit vorgesehen, Artikel 100c des EG-Vertrags auf Maßnahmen in sechs der neun in Artikel K.1 genannten Bereichen anzuwenden; dabei würden bestimmte Kompetenzen vom "dritten Pfeiler" (Titel VI des EU-Vertrags: Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) auf die Gemeinschaft übertragen. Zur Anwendung von Artikel K.9 bedarf es eines einstimmigen Beschlusses des Rates auf Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaates; ferner ist hierzu erforderlich, daß die Mitgliedstaaten diesen Beschluß gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften annehmen.

2. Dieser Punkt ist vom Rat schon einmal geprüft worden.

   Gemäß der Erklärung zur Asylfrage in der Schlußakte zum EU-Vertrag hätte der Rat diesen Punkt "bis Ende 1993" - in der Praxis also binnen zwei Monaten nach Inkrafttreten des Vertrags - prüfen sollen.

   Der ersten Prüfung durch den Rat lag ein Bericht der Kommission (Dok. SEK(93) 1687 vom 4. November 1993) zugrunde, in dem darauf hingewiesen wurde, daß eine Übertragung der Asylpolitik auf den "Gemeinschafts-Pfeiler" des Vertrags möglicherweise für Beschlußfassungseffizienz, Transparenz und Rechtssicherheit von Vorteil wäre. Gleichwohl hielt die Kommission es in ihrem Bericht für verfrüht, unmittelbar nach Inkrafttreten des EU-Vertrags - also zu einem Zeitpunkt, zu dem sich über Nutzen und Möglichkeiten der neuen Bestimmungen des Titels VI noch keine Aussage machen läßt - die Einleitung der möglicherweise langwierigen Verfahren von Artikel K.9 in Erwägung zu ziehen. Der Rat stimmte in seinen Schlußfolgerungen vom 20. Juni 1994 dem Konzept der Kommission zu, vereinbarte jedoch, im Jahre 1995 erneut über diese Frage zu beraten.

3. Anders als bei ihrem ersten Bericht stützt sich die Kommission bei diesem zweiten Bericht nicht nur auf theoretische Überlegungen, sondern darüber hinaus auf eine zweijährige praktische Erfahrung mit dem "dritten Pfeiler" als Instrument einer Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Aus Gründen der Einfachheit gliedert die Kommission ihren Bericht in die beiden folgenden Abschnitte:

   - Welches Ziel wird mit Artikel K.9 verfolgt?

   - Ist Artikel K.9 das zweckdienlichste Instrument, dieses Ziel zu erreichen?

Welches Ziel wird mit Artikel K.9 verfolgt?

4. Das Ziel dieses Artikels ist deutlich: es geht darum, einige Punkte vom dritten Pfeiler auf den "Gemeinschafts-Pfeiler" zu übertragen, und zwar genau genommen auf Artikel 100c, der folgende besondere Merkmale aufweist:

   - Er gehört zu dem Kapitel des Vertrags, das sich ganz allgemein auf die Angleichung der Rechtsvorschriften - zur Erleichterung des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes - und insbesondere auf die Verwirklichung des Binnenmarktes bezieht, der als Raum ohne Binnengrenzen definiert ist.

   - Obwohl für die Beschlußfassung hier ursprünglich Einstimmigkeit erforderlich war, ist die Möglichkeit vorgesehen, nach einer bestimmten Zeit zu Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit überzugehen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß ein solcher Übergang gemäß Artikel K.9 nicht automatisch erfolgt, sondern einen entsprechenden Beschluß im Rahmen von Artikel K.9, mit anderen Worten einen einstimmigen Beschluß, voraussetzt.

   - Obgleich das ausschließliche Initiativrecht, das für den "Gemeinschafts-Pfeiler" kennzeichnend ist, bei der Kommission liegt, hat die Kommission jeden von einem Mitgliedstaat gestellten Antrag zu prüfen, in dem sie ersucht wird, dem Rat einen Vorschlag zu unterbreiten.

   - Die systematische Mitwirkung des Parlaments an der Beschlußfassung beschränkt sich in Artikel 100 c auf eine bloße Anhörung.

5. Diese Besonderheiten lassen diesen Artikel - zumindest teilweise - geeignet erscheinen, Hindernisse für Fortschritte beim "dritten Pfeiler" auszuräumen. Auf diese Hindernisse ist von verschiedenen Seiten aufmerksam gemacht worden, so in den jeweiligen Berichten von Parlament, Rat und Kommission über die Durchführung des EU-Vertrags. Dabei wurden - wenn auch auf unterschiedliche Weise - folgende Probleme aufgezeigt:

   a) der langwierige Entscheidungsprozeß, der sich durch das Einstimmigkeitsprinzip im Rat ergibt, sowie das Erfordernis, daß im Rahmen des dritten Pfeilers geschlossene Übereinkommen von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen;

   b) die mangelnde Transparenz der Arbeiten des Rates in diesem Bereich, die auch auf dessen Abneigung zurückzuführen ist, das Parlament über die von ihm erörterten Vorschläge zu informieren, bevor sie schon entscheidungsreif oder bereits angenommen sind;

   c) der Mangel an Rechtssicherheit, die nur durch den Europäischen Gerichtshof gewährleistet werden kann. Die Möglichkeit, dem Gerichtshof im Rahmen von Titel VI Kompetenzen zu übertragen, hat bei allen wichtigen Übereinkommen, über die derzeit verhandelt wird, wiederholt zu Blockaden geführt Auch die Unklarheiten bezüglich des

Anwendungsbereichs der in Artikel 3 genannten Rechtsinstrumente (wie gemeinsame Maßnahmen und gemeinsame Standpunkte) sowie die Tatsache, daß die Kommission in diesem Bereich nicht Hüterin der Verträge ist, tragen nicht gerade zur Rechtssicherheit bei;

d) das Fehlen klar definierter Ziele für die in Artikel K.1 aufgelisteten Bereiche von gemeinsamem Interesse.

6. Durch die Übertragung auf Artikel 100c könnte ein Großteil dieser Hindernisse aus dem Wege geräumt werden. Gleichzeitig würde hiermit ein Kompromiß in der Frage der Beteiligung des Europäischen Gerichtshofs gefunden und die obligatorische Anhörung des Europäischen Parlaments - wenn auch in ihrer schwächsten Ausprägung - eingeführt. Mit der deutlichen Zuordnung der Bereiche der Zusammenarbeit zum Feld der Rechtsangleichung, insbesondere im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts, würden allgemeine Ziele festgelegt, die bei Titel VI bisher fehlen. Durch die Übertragung auf Artikel 100c und - sofern der Rat dies beschließt - die Schaffung der Möglichkeit, Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu fassen, könnte zudem der Entscheidungsprozeß erleichtert werden.

Ist Artikel K.9 das zweckdienlichste Instrument?

7. Dieser Bericht ist bis Ende 1995 angefordert worden und wird somit gerade vor Eröffnung der Regierungskonferenz (RGK) 1996 vorgelegt.

   Zwar ist Titel VI im Vertrag nicht speziell unter den 1996 zu überprüfenden Bereichen aufgeführt, doch dürfte die Konferenz laut dem fünften Gedankenstrich von Artikel B des Vertrags die institutionellen und praktischen Fragen zu prüfen haben, die mit dem Funktionieren der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres verbunden sind. Dies ist jedenfalls das Ergebnis der Beratungen der Reflexionsgruppe, die vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Essen eingesetzt wurde. Jedwede Prüfung des "dritten Pfeilers" im Rahmen der Regierungskonferenz muß sich auf die Frage erstrecken, ob hier eine Vergemeinschaftung - in vollem Umfang oder in Teilbereichen - möglich ist.

8. Die Kommission hat ihrer Überzeugung Ausdruck verliehen, daß bei 7 der 9 in Artikel K.1 aufgeführten Gebieten eine "Vergemeinschaftung" aus den oben dargelegten Gründen die richtige Lösung ist. Bei den beiden Ausnahmen handelt es sich um die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Alle übrigen Bereiche, die eng mit den Arbeiten im Rahmen des "Gemeinschaftspfeilers", insbesondere mit dem Ziel des freien Verkehrs von Personen, verbunden sind, würden aus der baldmöglichen Anwendung des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens und der vollen, automatischen Beteiligung der Gemeinschaftsorgane großen Nutzen ziehen. Auch wenn die Kommission anerkennt, daß die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen von den Mitgliedstaaten zu sehr als Fragen der nationalen Souveränität angesehen werden, als daß sie schon in Kürze auf den "Gemeinschaftspfeiler" übertragen werden könnten, so ist sie doch der

Auffassung, daß die Regierungskonferenz auch in diesen Bereichen eine stärkere Beteiligung der Organe anstreben sollte.

9. Diese Position wird die Kommission denn auch auf der Regierungskonferenz vertreten. Ihr Ziel deckt sich mit dem Ziel, das auch Artikel K.9 zugrunde liegt. Diese Position wird die Kommission denn auch auf der Regierungskonferenz vertreten. Ihr Ziel deckt sich mit dem Ziel, das auch Artikel K.9 zugrunde liegt. Daher stellt sich die unmittelbare Frage, ob dieses Ziel durch eine frühzeitige K.9-Initiative gefördert oder eher beeinträchtigt wird. Bei der Prüfung dieser Frage sind die Schwachstellen dieser Bestimmung, die noch nicht in Kraft getreten ist, zu beachten. Die Kommission hat in ihrem "Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union" (Dok. SEK(95) 731 endg. vom 10. Mai 1995) auf die Schwerfälligkeit des festgelegten Verfahrens hingewiesen: Es bedarf hier nämlich eines einstimmigen Beschlusses der Mitgliedstaaten und der Annahme dieses Beschlusses gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Für einen bestimmten Mitgliedstaat bedeutet dies, daß bei Inanspruchnahme von Artikel K.9 ein Referendum abgehalten werden muß.

10. Vor diesem Hintergrund gelangte die Kommission zu der Schlußfolgerung, daß das Ziel einer "Vergemeinschaftung" wichtiger Aspekte des dritten Pfeilers, die sie gemeinsam mit dem Europäischen Parlament anstrebt, am besten und effizientesten im Rahmen einer Regierungskonferenz - statt durch eine K.9-Initiative - verfolgt wird. Dabei läßt sie sich - ohne die Möglichkeit auszuklammern, zu einem späteren, günstigeren Zeitpunkt eine K.9-Initiative zu ergreifen - von folgenden Erwägungen leiten:

    a) Die Tatsache, daß dieser Bericht gerade vor Eröffnung der Regierungskonferenz vorgelegt wird, bedeutet folgendes: Würde im Rat jetzt eine K.9-Initiative ergriffen, so würden die gleichen oder ähnliche Fragen kurz darauf auch im Rahmen der RGK geprüft. Die Kommission hält eine derartige Überschneidung der Arbeiten nicht für sinnvoll und befürchtet, daß das eine Forum das andere bald verdrängen könnte.

    b) Vor die Wahl gestellt, verspricht sich die Kommission mehr davon, diesen Punkt im Rahmen der RGK zu behandeln, da diese nicht nur das größere Forum ist, sondern zudem nicht den mit Artikel 100 c verbundenen Beschränkungen unterliegt, von denen weiter oben die Rede war. Im Rahmen der RGK könnten folgende Anliegen vertreten werden:

        - eine über die bloße Anhörung hinausgehende Mitwirkung des Europäischen Parlaments,

        - die Übertragung von mehr als den sechs in Artikel K.9 genannten Bereichen auf den "Gemeinschafts-Pfeiler",

        - die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit über bestimmte Aspekte, ohne daß der Rat zu einem späteren Zeitpunkt einstimmig einen gesonderten Beschluß fassen muß;

c) Diese Lösung wäre ein zusätzliches Argument für eine grundlegende Überprüfung des dritten Pfeilers im Rahmen der RGK, während eine K.9-Initiative den Schluß nahelegen würde, daß die Bestimmungen von Titel VI bereits ausreichen, da sie einen angemessenen Mechanismus zur "Vergemeinschaftung" vorsehen.

11. Per Saldo hält die Kommission es für klüger und effizienter, die Anstrengungen zu bündeln, eine "Vergemeinschaftung" daher im Rahmen der RGK anzustreben und darauf zu verzichten, parallel dazu einen auf Artikel k.9 gestützten Vorschlag zu unterbreiten.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333